中美英政府数据信息开放共享保障机制比较研究*

孙彦明[1,2] 赵树宽[1] 张福俊[3] 李霞[3]
[1] 吉林大学管理学院 长春 130022 [2] 山东科技大学交通学院 青岛 266590
[3] 山东科技大学图书馆 青岛 266590

摘要：［目的/意义］旨在阐述中美英三国的政府数据信息开放共享主要做法，通过比较分析，提出对于我国政府数据信息开放共享的政策性建议。［方法/过程］利用文献调研法和国际比较法进行研究，从政策法制、组织体系、平台建设、执行和监督反馈 4 个方面，梳理中美英政府数据开放共享保障机制主要做法，比较分析三国之间的异同点，提出促进政府数据信息开放共享的相关建议。［结果/结论］通过中美英三国比较研究，借鉴美英有益做法，现阶段要加快完善我国政府数据信息开放共享的法规和标准，健全组织体系，构建数据信息开放共享平台，探索有效的运行机制，以挖掘“数据红利”，创造更大公共价值，推进新时代“网络强国”“数字中国”战略。

关键词：中国 美国 英国 政府数据信息开放共享 保障机制
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2018.21.001

1 引言

大数据时代加速了“信息爆炸”，政府在履责和办理业务过程中，产生了海量的数据和信息。从信息的表现形式看，包括各种条例、规定、章程、命令、批复、议案、通告、公函、会议纪要、新闻报道、业务信息、调研报告、社情民意、网络信息等类型；从信息所涉及的社会领域看，涵盖政治、军事、经济、科技、财金、社会、文化、生态、环境、自然地理等方面；从信息的流向看，涉及 G2C/C2G（指政府与公民之间交互作用产生的数据信息）、G2B/B2G（指政府与企业、社会组织之间交互作用产生的数据信息）、G2G/G2G（指政府系统内部交互作用产生的数据信息）、G2E/E2G（指政府与公务员等内部工作人员之间交互作用产生的数据信息）等类别；从信息的密级属性看，还有涉密非、涉密之分。

数据开放共享正引领全球开放政府建设的浪潮，包括我国在内，美国、英国、新西兰、澳大利亚、日本等国家，均将开放数据信息作为开发数据信息资源、促进经济社会与文化创新、建设阳光政府的重要举措，并积极展开政府数据信息开放共享行动。我国政府数据信息开放共享工作也取得突出进展，但与发达国家相比，还存在“量小”“面窄”“时效性差”“共享程度低”等问题，政府信息化建设“各自为政、互不相通、通而不连、连而不畅”。大量的政府数据信息“碎片化”，各部门面临“信息孤岛”难题，政府数据信息难以发挥应有的作用，这对于提升政府治理能力和决策水平带来制约，而且不能有效满足企业和公众对于政府数据信息的需求，也不利于推进民主政治、透明政府建设。鉴于此，政府数据信息开放共享的有效保障机制亟待深入研究。

政府数据信息开放共享（open & share government data and information）是指依托数据信息平台，政府部门将公共领域大量非涉密数据信息以“机器可读”的形式免费向社会开放，使之易于访问、获取、使用、转化和分享，它不仅包括政府数据信息单方向转移，也包括政府部门之间、政府与其他各主体之间数据信息的双向开放和互惠式发展[1]，目的是以数据信息的互联互通加快数据开放流动、开发利用和价值再造，促进“数据驱动”经济社会发展，创造出更大的经济社会价值和公

* 本文系青岛市软科学项目“青岛市科技成果产业化现状及对策”（项目编号：20170520）研究成果之一。
作者简介：孙彦明（ORCID：0000-0003-1484-1777），高级经济师，博士研究生，E-mail：sun3311@126.com；赵树宽（ORCID：0000-0002-8376-6794），院长，教授，博士生导师；张福俊（ORCID：0000-0001-8276-3535），副馆长，副研究馆员；李霞（ORCID：0000-0003-4878-6041），馆员。
收稿日期：2018-06-16 修回日期：2018-08-03 本文起止页码：5-14 本文责任编辑：徐健

共利益[2]。目前,国内外学者主要从政府数据信息开放的顶层设计[3]、政策法规[4]、数据平台建设[5]、安全保护[6]、模型构建[2]、保障机制[7,8]等方面做了大量研究。然而,现有的研究尚缺乏对国外数据信息的开放先进经验与我国实际情况的结合,尤其对中外保障机制方面不同做法的比较分析不足。

在研究过程中,笔者主要采用文献查阅和国际比较的研究方法,以政府数据信息开放共享保障机制作为研究目标,选择中美英三国经验做法作为比较对象,从政策法规、组织体系、服务平台、执行和监督反馈 4 个方面确定比较范围,通过收集相关文献资料,对资料进行加工整理,梳理并分析中美英三国政府数据开放共享保障机制的异同点。进而,就我国保障机制建设中存在的主要问题,结合美英两国可借鉴之处,提出若干启示和政策建议。本文可为完善政府数据信息开放共享的政策框架提供一些参考,对于推动数据信息资源开放共享、挖掘数据"红利"、促进创新发展具有一定现实意义。

2 中美英政府数据信息开放共享保障机制主要做法

"政府数据开放"源于 1983 年美国民间发起的"开放政府"运动,作为一个概念则是由英国首先提出。美英两国已形成较为完备的政府数据信息开放保障机制,开放程度全球领先[9]是推动全球政府数据信息开放的主要力量。相比而言,我国政府数据信息开放工作起步较晚,2004 年以后政府数据信息开放取得很大进展,在辅助政府决策、促进条块间沟通协作、服务社会方面发挥着积极作用。

2.1 美国政府数据信息开放共享保障机制

2.1.1 政策和法规方面 1985 年,美国政府颁布《联邦政府信息资源管理政策》,首次提出政府信息资源开放的指导性意见[10]。美国发布了一系列比较有影响力的政策和法规文件。从制定主体来看,包括国会、总统和联邦法院;从内容来看,包括开放准则、技术规范、数据质量要求;从目的来看,主要为满足公众和社会的数据需求,提高政府透明度。例如,《著作权法》规定,凡属政府的工作成果不享有著作权,可向民众提供,并允许自由使用;《开放政府数据法案》规定,除法律禁止、涉及国家安全及其他特殊原因之外,所有政府机构须主动公开其拥有的公共数据,不论何种媒介记录的信息,都要以可机读、可搜索的形式完全公开。如表 1 所示:

表 1 美国政府数据信息开放主要政策和法规

发布时间	名称	主要内容
1985 年	联邦政府信息资源管理政策(The federal government information resources management policies)	首次提出政府信息资源开放的有关要求[10]
2000 年	A-130 号通告《OMB Circular A-130》,即《联邦政府信息资源管理通告(The Management of Federal Information Resources)》	提出一切由联邦政府创造、收集、处理、传播、处置的信息向所有人免费开放,以实现便利使用和再利用[11]
2000 年	在《2011 年度拨款法案(Consolidated Appropriations Act,2011)》第 515 条附件条款中,加入《数据质量法(Data Quality Act)》	从数据质量的角度提出了客观性、实用性、公正性的要求,规范政府发布数据质量[12]
2009 年	透明和开放的政府备忘录(Memorandum on Transparency and Open Government)	要求联邦政府各部门改善其透明度(transparency)、公众参与度(participation),强调全社会协同合作(collaboration),提出政府部门之间、政府部门与企业、个人、非政府组织之间合作的具体步骤,奠定了开放政府数据信息的基调
2009 年	开放政府指令(Open Government Directive)	推出国家政府数据开放平台 Data.gov;要求各行政部门和机构发布政府数据信息开放网站,把政府信息按有关开放格式要求在网上公开,要确保其符合管理与预算局(Office of Management and Budget,OMB)所出台的信息质量指南中的条款[13]
2013 年	13642 号总统令"将公开与机器可读作为政府信息的新标准"	要求政府各部门发布可机读的、标准化数据
2013 年	政府数据开放倡议(Open Government Initiative)	倡导政府数据信息开放,要求开放数据符合可机读的、标准化格式
2013 年	开放数据政策——将数据当作资产管理备忘录	设立开放数据项目(Project Open Data),规范开放数据政策中对技术的要求,规定数据格式、标准化、开放协议、元数据、数据目录等内容,作出责任分工[14]
2014 年	开放数据行动计划(U.S. Open Data Action Plan)	对政府数据开放实践进行总结,并提出进一步改进和完善的措施[15]
2016 年	开放政府数据法案(Open Government Data Act)	规定除法律禁止外,对于不论采用何种形式和媒介被记录下的信息,政府须主动以可机读、可搜索的形式完全公开;除涉及国家安全和其他特殊原因外,所有的政府机构应公开其拥有的公共数据
2016 年	联邦大数据研究和发展战略规划(The Federal Big Data Research and Development Strategic Plan)	对大数据项目和投资进行指导;提出通过促进数据共享和管理政策来提高数据价值;创建和加强大数据创新生态系统,建立持续机制来提高联邦机构在大数据领域的合作能力,如建立跨机构"开发沙盒"或测试平台,帮助开发新技术,实现研发成果产业化[16]

2.1.2　组织体系方面　20 世纪 90 年代设立总统管理委员会(President's Management Council,PMC),负责政府数据开放的顶层设计,其成员主要由各部门负责人组成,以便统筹协调[17]。管理与预算局(Office of Management and Budget,OMB)是总统和 PMC 的下设机构,负责执行预算计划[18],由于几乎所有行政活动都与经费挂钩,OMB 的工作贯穿政策制定、实施和监督的各个环节,包括审查各机构数据清单的完整性和公开性。OMB 下设电子政务与信息技术办公室(Office of E-Government & Information Technology,OEGIT),负责电子政府规划和投资;还下设信息与监督事务办公室(Office of Information and Regulatory Affairs,OIRA),负责规范和监管政府数据信息资源。总统直接领导的总务管理局(General Services Administration,GSA)下设公民服务与创新技术办公室(Office of Citizen Service and Innovative Technology,OCSIT),负责维护政府数据开放平台 Data. gov,通过多种方式发布公共数据和信息,确保政府数据向公众开放[19]。政府数据发布还要与隶属于总统的科技政策局(Office of Science and Technology Policy,OSTP)对接,以确保数据跨部门间的互操性。此外,司法部下设的信息政策办公室(The Office of Information Policy,OIP)制定信息政策和法规,监督和评估各部门信息法律执行情况,为政府机构提供法律和政策咨询服务[20]。各部门担任不同职能,各司其职,使不同的政策法规在实践中耦合在一起,而相对独立的司法部,则承担着法律监督职能。如图 1 所示:

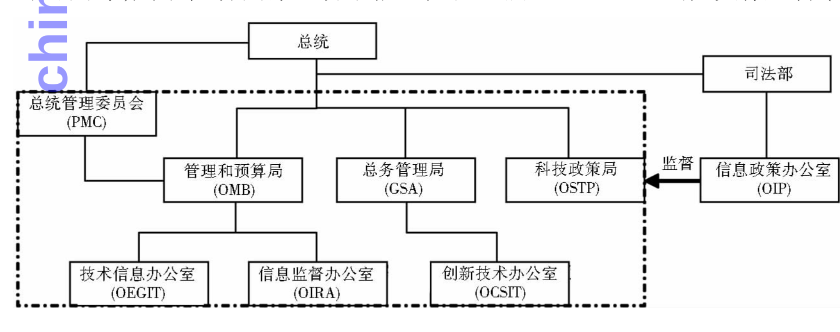


图 1　美国政府数据信息开放组织体系

2.1.3　平台建设方面　2009 年,联邦政府上线运行 Data. Gov 联邦政府数据开放门户网站,通过地图索引方式连接联邦各机构、各州官网及其公开的数据集[21]。OCSIT 和联邦政府授权的其他机构负责采集、整理、上传数据,并通过数据关联技术对平台数据统一管理,确保平台实现二级检索功能,方便公众检索。数据遵循统一的标准格式,确保可机读、可检索,如 XML(可扩展标记语言,用于文本)、JSON/RSS(标准化通用格式,用于分享数据)、CSV(逗号分隔值,用于电子表格)、KML(开放地理资讯编码标准,用于地理数据)、KMZ(压缩之后的格式)等。平台不仅提供原始数据,还提供多种数据提取工具、数据分析工具、文件格式转换工具,以方便公众使用数据。Date. gov 几乎涵盖了美国联邦政府收集的所有数据集,涉及农业、制造业、商业、自然地理、气候等各个领域[19]。

2.1.4　执行和监督反馈方面　美国以统筹部门合作的组织形式确保政府数据开放政策的执行。2010 年,成立由 OMB 领导、42 个机构参与的跨部门协作交流机制——开放政府工作组(Open Government Working Group,OGWG),定期组织论坛、召开会议,听取各方意见,讨论政府数据开放中的有关问题[22]。隶属于司法部的 OIP 监督政府数据信息开放的法律实施情况。2013 年,建立开放数据项目(Project Open Data,POD)开源工程,参与者包括联邦机构、企业、社会组织和公众,以为联邦机构开放数据提供从代码、工具到案例等方面的支持。同时,允许参与者线上交流协作,也可参加数据派对(Datapalooza)、黑客松(Hackathon)等线下活动。美国还鼓励个人和企业开发数据利用应用工具,以深入挖掘数据价值。例如,GPS 数据开放后,很多企业开发出各种应用产品并广泛应用到商业领域。此外,美国还注重数据开放的国际合作。2011 年,美国发起了包括英国、挪威、墨西哥、巴西、印尼、菲律宾、南非等国参与的"开放政府联盟(OGP)",发布了"开放政府宣言(Open Government Declaration),承诺用自身行动来推动各国政府数据开放",此后,该组织得到加拿大、意大利、希腊、韩国等 50 余个国家和地区加盟[23]。

2.2　英国政府数据信息开放共享保障机制

2.2.1　政策和法规方面　2000 年,英国通过《信息自由法 2000》(Freedom of Information Act),为公众获取公共信息提供法律依据[24],2012 年对该法又作了重新修订,新增关于数据集的条款,提出"数据权"概念。除法律外,英国发布的政策包括标准、许可、规划、行动方案等多种类型;从发布主体看,包括内阁办公室(Cabinet Office)、财政部(HM Treasury)、商业、创新与技能部(Department for Business, Innovation & Skills)、公共部门透明委员会(Public Sector Transparency Board)、社区和地方发展部(Department for Communities

and Local Government)、国家档案馆(The National Archive)、开放数据研究所(Open Data Institute)等部门和机构;从内容看,涉及战略、规划、依据、目的、原则、责任机构、范围、标准、许可协议、隐私保护和人才培养等方面,具有很强的指导性和可操作性。如表2所示:

表2 英国政府数据信息开放主要政策和法规

发布时间	名称	主要内容
2000年	信息自由法(Freedom of Information Act)2000	为个人获取公共部门的信息提供了便利和法律依据,根据该法案,任何人都可以申请获取和使用信息[24]
2009年	HM Treasury发布《迈向第一线:更聪明的政府》(Putting the Frontline First: Smarter Government)	提出公共部门在运行和提供服务过程中会产生许多公共数据,在数据收集过程中,由于纳税人已经支付了费用,因此,公众有权利免费获取这些信息[25]
2010年	The National Archives发布《英国政府许可框架》(The UK Government Licensing Framework)	为中央政府部门以及其他公共部门信息的许可采用提供政策支持框架[26]
2010年	Public Sector Transparency Board发布《公共数据原则》(Public Data Principles)	确定公共数据开放14条原则,包括数据以可重复利用的、机器可读的格式发布,以相同的许可发布,建立政府数据开放平台data. gov. uk,方便数据发布[27]
2011年	Cabinet Office发布《开放数据咨询》	阐述了开放数据与公民和纳税人相关的问责制、公共服务效率和质量、社会发展、经济增长等方面的价值
2011年	HM Treasury发布《2011年秋季声明》(Autumn Statement 2011)	提出建立开放数据研究所(Open Data Institute,ODI)、数据战略委员会(Data Strategy Board,DSB)和公共数据小组(Public Data Group,PDG)等专门机构
2011年	Department for Business, Innovation & Skills发布《促进增长的创新与研究战略》(Innovation and Research Strategy for Growth)	提出在未来一段时间政府部门要开放交通、气象和健康等核心公共数据集,促进数据开发利用[28]
2012年	《信息自由保护法》(修订版)(Protection of Freedoms Act)	新增数据集条款,提出"数据权"概念,要求公共部门开放数据集,公众可以自由获取并利用公共数据,不用经过附加请求;对公共数据发布做出详细规定
2012年	开放标准原则(Open Standards Principles)	对开放标准进行定义,要求政府及其相关责任机构遵循信息技术规范及开放标准原则[29]
2013年	开放数据宪章(Open Government Partnership Summit Statement)	规定默认开放数据、质量与数量标准、可被所有人利用、开放数据以改善治理、开放数据以促进创新等5项原则,作为数据发布和利用的基础[30]
2014年	Open Data Institute发布《英国开放数据路线图2015》(Open Data Roadmap for the UK 2015)	阐述2015年英国政府数据开放的行动计划,包括继续制定清楚连贯的数据开放战略,开放更多关于社会、环境和经济利益的数据,支持更广泛的数据利用,重视培训、培养数据人才,提升数据技能等[31]
2015年	公共部门信息再利用条例2015(The Re-use of Public Sector Information Regulations)	对公共机构数据再利用进行了规定,要求公共部门在开放政府许可协议下,尽可能地以机器可读的形式来实现部门数据的获取和再利用[32]
2015年	Cabinet Office发布《国家信息基础设施实施文件》(The National Information Infrastructure Implementation Document)	规定安全、以用户为中心、良好管理、可靠、维护、灵活性、互联与可用等7项指导原则[33]
2016年	Cabinet Office发布《英国开放政府国家行动计划2016–2018》(UK Open Government National Action Plan)	做出"确定和发布核心数据集"的承诺,承诺实施开放合同数据、授权数据、开放选举数据等,并详细列出实施意义、责任机构等[34]
2016年	开放政府伙伴:英国国家行动计划(Open Government Partnership:UK National Action Plan)	涉及中央政府制定数据开放的战略规划[35]

2.2.2 组织体系方面 明确开放政府数据信息的所有责任机构,"领导机构"为内阁办公室,"责任机构"包括所有行政部门,"监督机构"包括ODI[34]、多边机构、民间组织、私营部门、工作小组等多方主体,它们相互协作形成有机的组织体系。此外,英国还有许多专门机构处理政府数据开放中的不同事务。例如,数据战略委员会(Data Strategy Board,DSB)为政府提供有关数据开放的战略规划和政策建议,研究政府数据开放的实践案例;公共数据小组(Public Data Group,PDG)研究公共数据政策,对重要数据集进行确定、采集、管理和分发[36]。

2.2.3 服务平台方面 英国建立统一的政府数据开放平台data. gov. uk,以方便发布公开数据和公众获取。在公共数据的范围方面,既有政府有关财务、采购、行政等方面的数据集[37],也有工商业、经济、医疗健康、教育、环境、社会保障、交通运输等各领域的数据集[38]。平台可以统计数据使用情况,并以可视化图表的形式进行展示。平台发布的数据都是可重复利用的、机器可读的格式,以方便公众利用。

2.2.4 执行和监督反馈方面 英国实行自上而下的执行合作机制,成立ODI作为统筹协调部门合作的专门机构,承担政府数据开放的监督职能,确保开放数据政策可以有效落实。英国注重政府数据开放的战略规划,定期出台阶段性指导文件和行动方案。例如,中央层面从2011年开始,每两年发布一次国家行动计划,均会涉及到政府数据开放的内容[35];财政、国防、司

法、卫生等政府部门及地方政府也定期发布各自的开放数据策略[39]。此外,英国强调公民"数据权"的同时,也要求公共部门增强对个人隐私保护的意识和能力,数据发布时要咨询隐私保护专家,尽量避免可能存在的个人隐私威胁[36]。

2.3 我国政府数据信息开放共享保障机制

2.3.1 政策和法制方面　2004 年,中办国办发布《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》,对政务信息资源开发利用进行了部署。2007 年国务院通过、2008 年施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》,规定了政府信息公开范围、方式和程序,以及监督保障措施。从发布主体来看,主要以国务院及其办公厅为主;从类型来看,目前对政府数据信息开放尚未专门立法,《网络安全法》《统计法》《保密法》《档案法》等法律中有一些条文涉及,仅有 1 部专门的行政法规,主要以政策性文件为主,国家"十三五"规划《纲要》和信息化专项规划中,对政府数据资源开放共享做出中长期规划;从内容来看,主要涉及政府数据信息公开的战略、规划、制度、基本原则、范围、程序、平台、监督等方面,原则性、导向性比较强。另外,一些地方出台了地方的规范性文件,例如,2008 年上海市公布《上海市政府信息公开规定》,2015 年湖北省公布《湖北省政府信息公开规定》。从目的来看,我国将政府信息公开作为推进依法行政、打造"阳光政府"、提升政府公信力的重要举措。如表 3 所示:

表 3　我国政府数据信息开放主要政策和法规

发布时间	名称	主要内容
2004 年	关于加强信息资源开发利用工作的若干意见(中办发〔2004〕34 号)	提出加大政务信息资源的开发利用,加快信息化建设
2008 年 5 月	中华人民共和国政府信息公开条例	对政府信息公开的基本原则、范围、方式和程序、监督和保障等方面进行明确规定;明确重要政务信息要通过"两微一端"向社会发布
2013 年 7 月	国务院办公厅印发《当前政府信息公开重点工作安排》(国办发〔2013〕73 号)	明确当前重点推进 9 个方面的信息公开
2015 年 4 月	国务院颁布《2015 年政府信息公开工作要点》(国办发〔2015〕22 号)	强化制度机制和平台建设
2015 年 8 月	国务院发布《促进大数据发展行动纲要》(国发〔2015〕50 号)	加快推动政府数据和社会数据开放共享,促进数据创新利用,形成公共数据资源合理开放共享的法规制度和政策体系;到 2018 年年底前建成国家政府数据统一开放平台;明确各部门数据共享的范围边界和使用方法[40]
2016 年 3 月	中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要	依法推进数据资源向社会开放,研究制定数据开放、保护等法律法规,制定政府信息资源管理办法[41]
2016 年 7 月	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》	强调要积极稳妥推进公共信息资源开放共享;构建统一规范、互联互通、安全可靠的国家数据开放体系[42]
2016 年 9 月	政府信息资源共享管理暂行办法(国发〔2016〕51 号)	加快推动政务信息系统互联和公共数据共享,增强政府公信力,提高行政效率,提升服务水平
2016 年 9 月	国务院印发《关于加快推进"互联网＋政务服务"工作的指导意见》(国发〔2016〕55 号)	加快推进"互联网＋政务服务"工作,切实提高政务服务质量与实效;规范网上政务服务平台建设
2016 年 12 月	"十三五"国家信息化规划	将"数据资源开放共享行动""'互联网＋政务服务'行动"作为优先行动[43]

2.3.2 组织体系方面　已初步形成以国务院为主导、各级政府及其部门上下联动、以部委内部纵向网络为骨干、以部委内部业务系统为主体、以部门间协作业务系统为联结、其他专业机构和社会组织积极参与的政府数据信息开放组织体系。关于政府数据信息公开的体系建设正在起步,政府公共服务系统正逐步完善。

2.3.3 平台建设方面　在门户网站建设方面,1998 年青岛市政府建立青岛政务信息公众网,成为我国第一个严格意义上的政府网站。1999 年以后,各类各级政府网站纷纷涌现。2006 年,中央人民政府门户网站正式开通。政府门户网站已成为政府信息公开的主要渠道,部分全国性社团网站也主动公开行业信息。在数据平台建设方面,2012 年上海首次上线试运行"上海市政府数据服务网",其数据集涉及经济建设、资源环境、教育科技、道路交通、公共安全、卫生健康、民生服务等 12 个领域,目前已开放 1 612 个数据资源[44]。北京、武汉等 5 个省级政府、4 个省会或副省级城市、2 个地级市政府也建有数据开放平台,开放的主题多以民生领域为主。2015 年 8 月,国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》提出,要形成政府数据统一共享交换平台,于 2018 年底前实现金宏、金土、金财、金税、金审、金关、金盾、金保、金农、金水、金质等部门的数据共享交换平台全覆盖[40]。

2.3.4 执行和监督反馈方面　"互联网＋政务服务"

“公共信息”“网上咨询”等网上信息公开逐步普及，“网上监督”“网民互动”越来越受到公众好评，“网上办公”让网络多跑路、企业和群众少跑腿，提高了行政服务效率和社会满意度。各级政府按照《中华人民共和国政府信息公开条例》规定，确定了信息公开工作的主管部门，规定了信息开放的原则、程序、监督和问责机制，不断加强政府信息公开的制度化、规范化建设，在政府与社会之间已产生良性互动。

3 中美英政府数据信息开放共享保障机制对比

通过对比分析发现，中美英三国政府数据信息开放共享保障机制既有相同点，又各具特色的差异之处。

3.1 三国政府数据信息开放共享保障机制相同点

（1）比较重视政策和法规建设。三国都注重政府数据信息开放共享，都颁布了许多相关的法律、法规和政策性文件，出台一系列关于政府数据信息开放共享的战略规划。2009年美国率先实施政府数据信息开放战略后，英国紧随其后密集出台措施，我国也于2015年发布《促进大数据发展行动纲要》，将“政府数据开放共享”作为重点内容之一。三国均有“政府信息公开”类的法律或法规，这是政府信息开放初期的重要法律基础。2009年以来，美英两国的政府数据开放政策不断修订趋于完善，我国也积极推进大数据战略实施，加强电子政务现代化建设。

（2）注重健全相互协作的组织体系。三国政府数据信息开放共享的实施主体主要由政府各部门组成，各部门承担不同职能、各具其专业性，部门之间密切协作、各履其职，业务系统相互联结，构成了政府数据信息开放共享的组织体系。

（3）注重完善政府数据开放平台。三国均重视政府数据信息开放平台建设，不断完善政府数据开放平台，重视数据质量和数据服务，不断提高政府信息化能力。政府数据开放平台建设不仅是开放政府的需要，也是充分发挥数据价值的需要。在平台上开放的政府数据主要包括经济领域以及公众所关注的教育、医疗、环境等民生领域。（4）注重构建自由畅通的运行机制。三国均不断完善政府数据信息开放共享的执行与合作机制，重视部门间的协同合作，注重完善监督和问责机制，强调开放数据的标准和质量，以确保数据流动的自由畅通，保障公众获取政府数据的便利性和有效性。

3.2 三国政府数据信息开放共享保障机制差异点

（1）政策和法规侧重点存在差异。从类型上看，美国比较注重政府数据信息开放的立法；英国没有制定专门的开放政府数据法律，主要通过不断修订现有法律中关于数据开放的条款来适应现实需要，比较注重出台政府数据开放政策，几乎每年都有，而且注重新老政策之间的连贯性；我国尚缺乏政府数据信息开放共享的专门立法，更加注重相关规划和政策。从内容上看，美、英两国比较注重微观、具体层面的详细规定，注重对数据格式、标准、质量控制、隐私保护等做出具体规范，强调数据的准确性和安全性，法律和政策实施的操作性会更强；我国政府数据信息开放的规划和政策则侧重于宏观指导和原则性意见，相关配套措施还不够完善。

（2）组织体系健全程度各不相同。美国和英国的政府数据信息开放共享实施主体具有多元化特征，不仅成立了中央层面的专门机构来统筹协调政府数据信息开放共享工作，而且还拥有开放政府数据的执行主体、监督主体、参谋主体以及参与主体。特别是美国的政府数据开放工作，同时涉及到立法、行政和司法不同层面，形成了相互制衡、相互促进的数据治理格局。相比而言，我国政府数据信息开放工作尚缺乏专门的机构进行统筹协调和组织管理，政府信息公开目前主要涉及政府层面，人大、社团、智库、公众参与等方面发挥的作用还比较有限。

（3）平台建设和数据规范差异较大。美英两国均建成了全国统一的政府数据信息开放共享平台，依据公开政府的需要及公众的数据需求，公开涉及经济、行政、教育、医疗、环境等各个领域的政府数据集，并在数据规模、质量、标准、数据服务等方面不断规范，以确保公众自由获取和利用数据，充分发挥数据价值。相比而言，我国政府数据信息开放的基础设施还较为落后，缺乏国家层面统一的政府数据信息开放共享平台，还面临数据的全面性、真实性、数据质量等方面的考验，数据的可机读性、易操作性与动态维护性不强，难以实现数据开放共享在政府和社会公众之间的有效互动。

（4）执行和监督反馈机制上的差异。美国的OIP、英国的ODI等数据信息管理机构可以统筹各部门开展数据合作，以确保开放数据政策的落实，并注重对政府数据开放平台进行日常维护。美国的运行机制侧重于确保公众获取政府数据的便利性，而英国则更加注重数据安全。美国通过FOIA.gov网站、英国通过实行问

责制度，来确保数据开放过程依法可以有序进行。美英两国均有较为完善的政府数据开放监督机制，美国侧重于执行、合作及监督部门兼顾，而英国侧重于让ODI等独立的第三方部门发挥监督功能。虽然我国成立了信息化建设领导小组及办公室，各部委、各地方也都成立了对应的机构，但是这些机构之间缺乏有机联系。相比而言，我国政府数据信息开放共享的跨界合作机制比较薄弱，监督功能的发挥还较为滞后，社会公众参与度不够，特别是部分农民和底层城市居民中的“数据鸿沟”较为突出。

3.3 我国政府数据信息开放共享保障机制建设存在的突出问题

（1）法制和标准相对滞后。目前，涉及政府数据信息开放的法规仅有《政府信息公开条例》，尽管部分法律中的一些条文有所涉及，还有大量的政策性文件和规划也有所涉及，但是其内容多集中于为政府信息公开提供原则性框架，尚未深入到大数据集开放层面，也难以满足当前大数据发展对政府数据信息开放共享的现实需要，公众难以依据这些规定和条文来获取、利用政府数据信息。此外，现有政策和法规条文较为宏观，缺乏政府数据信息开放共享的标准规范，因而政府数据信息开放的操作性不强。另外，现有政策和法规适用范围较为狭窄，责任主体主要是政府部门，未涉及其他公共机构。缺乏数据信息的质量标准规范，没有建立统一的政府数据信息资源开发利用的国家标准。

（2）组织体系不够健全。当前统筹协调政府数据信息开放的组织机构职能定位不清，公开政府数据信息的各类主体缺乏法律认定，人大、司法部门、社会组织、专业机构的参与程度不够，组织体系有待完善。尽管已出台政府数据信息开放共享的顶层设计，但还停留在原则和导向层面，缺乏详细的标准和规范，实践中操作性不强。由于存在“条块分割”和部门利益，实施政府数据信息开放过程中面临的阻力较大。此外，政府数据信息的覆盖层次、开放范围还比较有限，开放共享的整体发展水平不高，数据收集、组织系统不健全，没有统一的政府信息资源开发利用机构。总体而言，我国还处在信息化建设的初级阶段。

（3）数据平台建设较为落后。目前从政府门户网站发布的数据信息来看，大多较为分散、零散、覆盖面不全、可利用率低，远未达到数据开放共享的程度和要求，统一的政府数据信息开放共享平台有待建立。尽管有的地方已运行地方性的政府数据开放共享平台，但相比而言，在开放数据的范围、种类、规模、质量等方面，各地还有很大差异，各地的不平衡性差距也较大。由于政府数据开放的相关标准和规范缺失，难以有效保障开放数据的质量。数据信息的“碎片化”制约了数据信息资源发挥应有的作用，增加了社会成本，甚至影响政府部门的公信力和公众形象。例如，为开证明在多地多个部门来回跑的事件不时见诸报端。

（4）执行和监督反馈机制不完善。目前跨部门、跨界融合的政府数据信息开放共享机制不健全，“条块分割”“部门利益”、信息资源“碎片化”“信息孤岛”问题依然较为突出，政府信息公开的“质”和“量”还较为有限，远未达到政府数据开放共享的层面，开放政府数据信息的监督机制不强，社会和公众参与度不高。特别是还存在一部分农民和底层城市居民数据信息权利不充分，因条件限制难以将反映其意见和诉求的数据信息传递到大数据系统中，加剧了“数据鸿沟”的形成，这种数据缺口也会影响政府数据分析的全面性。

4 几点启示

立足我国国情，借鉴美英等国的一些先进做法，按照新时代“网络强国”“数字中国”战略要求，加快从政策法规、组织体系、平台建设、执行和监督反馈4个方面，构建我国政府数据信息开放共享保障机制。

（1）完善数据开放共享的法规和标准，更好发挥引导和约束作用。加快出台符合大数据发展规律的政府数据信息开放共享的法律法规和质量标准，完善相关政策体系，在政府数据信息开放共享的基本原则、发展战略、开放领域、分级标准、质量标准、责任机构、使用权限、安全隐私、评估机制、监督机制、人才培养等方面进行细化，出台必要的配套方案。既确保数据信息开放的政策、法规和标准具有较强的可操作性，又确保数据开放符合国家安全要求。定期对政策和法规的实施情况进行评估，以便动态调整和完善，有效提高政策和法规的“质”和“量”，在保持政策连续性和稳定性的同时，促进科学性、合理性和前瞻性发展。

（2）健全开放政府数据信息组织体系，确保有效分工和协作功能。政府数据信息开放共享是一个系统工程，涵盖众多学科和专业，涉及政府、企业和社会各个方面，需要一个系统化的组织体系进行维护、运行和管理。合理借鉴发达国家开放政府数据组织体系中的进步之处，促进政府数据信息开放共享跨部门合作、跨层级联动、跨界融合发展，是现阶段推进我国政府数据

信息开放共享工作的重要任务。国务院及相关部委应在推动政府数据信息开放共享战略中发挥领导和组织作用,健全政府数据信息资源管理体制,明确职责,不断完善组织实施机制,充分整合各级政府及其部门的数据信息资源,加强政府数据信息资源的统筹管理,逐步稳妥地推进各级政府及其部门与社会之间的数据信息互联互通、开放共享。充分发挥人大、司法部门在政府数据信息开放共享方面的依法审查和法律监督作用,发挥科研机构、智库、社团及第三方组织在政府数据信息开放管理方面的智囊和参谋作用,使各主体分工协作,发挥协同效应。

(3)构建政府数据信息开放共享平台,奠定技术支撑和物质保障。建立全国统一的政府数据信息共建共享数据库和开放共享平台,使政府信息公开制度真正落地,使政府数据信息资源真正地实现"民有、民用、民享"。明确政府各种类型开放数据的发布权限和责任归属,实现政府数据信息跨部门互联互通,打通部门间的"信息孤岛",使政府数据开放共享更加透明,不断提升政府数据信息开放共享的互动性和精细化水平。推进"信息数据化",方便公众查阅、下载、使用,促进数据资源价值挖掘,缩小公众与政府之间的"信息鸿沟",改善政府与公众之间信息不对称的状况,为公众行使知情权提供有力保障。加强政府数据规范化高效化的管理,完善政府数据开放的标准规范,统一数据格式标准、元数据标准等各类技术标准,确保数据从收集、调用、整合、上传、开放、流动、提取到最终由公众获取、利用的全过程都具有高质量。

(4)探索数据信息开放共享运行机制,激发数据开发活力和动能。实现统一的政府数据信息资源管理体系,加快大数据基础设施建设,逐步将各级政府掌握的海量信息"数据化",使其转化为数据信息资源,使其发挥更大价值和效用。提高政府透明度和政府数据信息开放水平,探索政府数据信息开放共享的跨部门、跨界合作机制,促进政府数据发布和维护、数据组织和管理、数据获取和利用与政府开放共享数据库之间实现良性互动,积极发挥政府数据信息开放共享监督主体的作用,重视公众的参与、反馈与评价。鼓励企业、个人和社会组织积极开发各类数据应用技术,以提高大数据的分析利用效率,促进大数据产业发展。重视数据安全与个人隐私保护,寻求政府数据信息开放共享与个人隐私保护之间的有效平衡。加强大数据技术开发、数据运维管理及个人隐私保护等方面的人才培养。

5 总结

顺应大数据时代发展趋势,推进政府数据信息开放共享,带动数据开发利用,实现数据驱动经济社会发展,已成为世界各国的普遍选择。美国、英国等发达国家在颁布政府数据管理政策和法规、制定开放共享规则和要求、建立数据信息开放共享平台、健全组织体系和运行机制方面,取得了一些有价值的经验做法。我国可借鉴发达国家的成功经验与模式,立足国情和发展需要,构建具有可操作性的政府数据信息开放共享保障机制,以有效地促进政府数据开放共享,挖掘"数据红利",创造更大公共价值,促进社会发展,推动政府治理能力的提升。

参考文献:

[1] STENSAKER I G, GOODERHAM P N. Designing global leadership development programmers that promote social capital and knowledge sharing[J]. European journal of international management, 2015, 9(4): 442-462.
[2] 赵树宽,孙彦明,张福俊,等. 基于跨界融合的政府数据开放共享模型研究[J]. 图书情报工作,2018,62(12):21-29.
[3] 才世杰,夏义堃. 发达国家开放政府数据战略的比较分析[J]. 电子政务,2015(7): 17-26.
[4] 程银桂,赖彤. 新西兰政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书情报工作,2016,60(19):15-23.
[5] 郑磊,高丰. 中国开放政府数据平台研究:框架、现状与建议[J]. 电子政务,2015(7): 8-16.
[6] 黄如花,苗淼. 中国政府开放数据的安全保护对策[J]. 电子政务,2017(5):28-36.
[7] 岳丽欣,刘文云. 我国政府数据开放保障机制的建设研究[J]. 图书情报工作,2016,60(19):40-48,39.
[8] 陈美. 美国开放政府数据的保障机制研究[J]. 情报杂志,2013(7): 148-153.
[9] Open data barometer [EB/OL]. [2017-11-15]. http://open data barometer. org/data-explorer/? _year = 2015 &indicator = ODB.
[10] The federal government information resources management policies [EB/OL]. [2017-12-06]. https: //www. white house. gov / omb / circulars_a130_a130trans4.
[11] Circular A-130 [EB/OL]. [2017-10-05]. https://a130. cio. gov/a130/.
[12] 宋立荣,彭洁. 美国政府"信息质量法"的介绍及其启示[J]. 情报杂志,2012(2):176-180.
[13] The open government partnership national action plan for the United States of America [EB/OL]. [2017-10-06]. https: //www. whitehouse. gov/.

[14] Office of management and budget. Memorandum on open data policy managing information as an asset [EB/OL].[2017－12－10]. https://project-open-data. cio. gov /policy- memo/.

[15] Open government data acts. 2852 114th cong. [EB/OL]. [2017－10－24]. https: //www. whitehouse. gov/.

[16] The federal big date research and development strategic plan [EB/OL]. [2018－01－09]. http://www. sic. gov. cn/News/251/7883. htm.

[17] Presidential memorandu, implementing management reform [EB/OL].[2017－10－09]. https: //www. whitehouse. gov/.

[18] The mission and structure of the office of management and budget [EB/OL]. [2017－10－09]. https://www. whitehouse. gov/.

[19] 蔡婧璇,黄如花. 美国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报,2017(1):10－17.

[20] Organization, mission and functions manual: office of information policy | DOJ | Department of justice [EB/OL]. [2017－10－09]. https://www. justice. gov/jmd.

[21] Office of management and budget. data. gov concept of operation [EB/OL].[2017－10－10]. https://www. data. gov/sites/default/%20files/attachments.

[22] Open government working group [EB /OL].[2017－11－19]. https://www. whitehouse. gov/node /8561.

[23] 朱琳,张鑫. 美国政府数据开放政策与实践研究[J]. 情报杂志,2017(4):98－105,176.

[24] Freedom of information act 2000 [EB/OL]. [2017－11－25]. http://www. legislation. gov. uk/ukpga/2000/36/contents.

[25] Putting the frontline first: smarter government [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753. pdf.

[26] UK government licensing framework [EB/OL]. [2017－10－25]. http://www. nationalarchives. gov. uk/information-management/re-using-public-sector-information/licensing-for-re-use/ukglf/.

[27] Public sector transparency board: public data principles [EB/OL]. [2017－10－25]. https:// data. gov. uk/sites/default/files/Public%20Data%20Principles_For%20Data. Gov%20(1). pdf.

[28] Innovation and research strategy for growth [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/ government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32450/11-1387-innovation-and-research-strategy-for-growth. pdf.

[29] Open standards principles [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/ government/ publications/ open-standards-principles/open-standards-principles#open-standards-principles.

[30] G8 open data charter [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/ government/ uploads/ system/ uploads/ attachment_data/file/207772/open_data_charter. pdf.

[31] Open data roadmap for the UK 2015 [EB/OL]. [2017－10－25]. http://theodi. org/ roadmap-uk-2015.

[32] The re-use of public sector information regulations 2015 [EB/OL]. [2017－10－25]. http:// www. legislation. gov. uk/uksi/2015/1415/contents/made.

[33] The national information infrastructure (NII) implementation document [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416472/National_Infrastructure_Implementation. pdf.

[34] UK open government national action plan 2016－18 [EB/OL]. [2017－10－25]. https://www. gov. uk/government/uploads/sysem/uploads/attachment_data/file/522781/UK_open_government_national_action_plan_2016-18. pdf.

[35] Open data roadmap for the UK 2015 [EB/OL]. [2017－10－25]. http://theodi. org/roadmap-uk-2015.

[36] 黄如花,刘龙. 英国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报,2017(1):1－9.

[37] A letter from Prime Minister David Cameron to government departments on plans to open up government data [EB/OL]. [2017－09－15]. https://www. gov. uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data.

[38] Further detail on open data measures in the autumn statement 2011 [EB/OL]. [2017－10－15]. https://www. gov. uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61959/further_detail_on_open_data_measures_in_the_autumn_statement_2011. pdf.

[39] Open data strategies [EB/OL]. [2017－10－15]. https://data. gov. uk/open-data-strategies.

[40] 国务院. 关于印发促进大数据发展行动纲要的通知[EB/OL]. [2017－10－18]. http://www. gov. cn/ zhengce/content/2015-09/05/content_10137. htm.

[41] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要. [EB/OL]. [2017－10－18]. http://www. npc. gov. cn/ npc/dbdhhy/12_4/2016-03/18/content_1985670. htm.

[42] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》[EB/OL]. [2017－10－18]. http://news. xinhuanet. com/fortune/2016-07/27/c_1119291902. htm.

[43] 国务院. 关于印发“十三五”国家信息化规划的通知 [EB/OL]. [2017－10－18]. http:// www. gov. cn/ zhengce/ content/2016-12/27/content_5153411. htm.

[44] 上海市政府数据服务网[EB/OL]. [2017－10－18]. http://www. datashanghai. gov. cn/home! toHome Page. action.

作者贡献说明:

孙彦明:开展比较研究,撰写论文;

赵树宽:确定研究框架,指导和修改论文;

张福俊:梳理文献资料,开展比较分析;

李霞:搜集文献资料,采集数据信息。

A Comparative Study on the Security Mechanism of Open & Sharing Government Date Information in China, America and Britain

Sun Yanming[1,2] Zhao Shukuan[1] Zhang Fujun[3] Li Xia[3]
[1] School of Management, Jilin University, Changchun 130022
[2] School of Transportation, Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590
[3] Library of Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper aims to expound the main ways of open & sharing government data information(OSGDI) in China, America and Britain. Through comparative analysis, it puts forward policy recommendations for OSGDI in China. [**Method/process**] By using the methods of literature research and comparative analysis, the paper compares and analyzes the safeguard mechanism of OSGDI in China, America and Britain from four aspects of policy and legal system, organization system, platform construction, and implementation and supervision feedback. Finally, it puts forward related suggestions to promote the level of OSGDI. [**Result/conclusion**] Through the comparative study of the three countries of China, America and Britain, drawing on the beneficial practice of America and Britain, we should speed up the improvement of the regulations and standards of OSGDI, perfect the organization system, construct the open sharing platform of data and information, and explore the effective operating mechanism, in order to excavate "data red profit", create greater public value, promote new public value, and carry out the strategy of "network power" and "digital China" in the era.

Keywords: China America Britain open & sharing government data information(OSGDI) safeguard mechanism